

## 各報告の概要（国土研ニュースから転載）

### ■愛媛県・肱川「改修不作為・縦断図改ざん」訴訟報告（古久保成三郎会員）

平成 30 年 7 月の西日本豪雨災害において、自宅で床上 80cm の浸水被害が生じたのは、肱川の河床の上昇を放置したこと、河道掘削を行うことで水位が低下することを認識しながら実施しなかったこと、平成 16 年に河川整備計画を定めてから 3 度の異常洪水時防災操作を余儀なくされていること等を指摘して、損害賠償を求めた裁判について、5 月 28 日に松山地裁で出された判決を含め説明しました。

国は、肱川の当初の河川整備計画策定にあたって、それまでの説明より約 3m 低い河床縦断図を公表しましたが、河床掘削を行った経緯はありません。まったく下流の流下能力を改善しないまま、一昨年の豪雨災害が起りましたが、その後の河川整備計画の見直しでも、河床掘削は屈曲部などの局所や、支流に限られています。

松山地裁は、河床掘削問題を「河道拡幅」にすり替え、山脚の迫る肱川沿岸での改修は難しいと評価、このため建設中の山鳥坂ダムとあわせた施設調節による流量（3,900m<sup>3</sup>/s）が計画高水位以下となることが確認できるとして、一昨年の災害が 4,400m<sup>3</sup>/s の流量だったとしても、大東水害訴訟判例に類する改修中河川の過渡的安全性について特段の問題はないものとして、河川管理に瑕疵はないと判じています。河床高の矛盾は、「記載上の河床高が下がったのは、複断面水路では低水路の河床高で記載した」からという説明について、意味を深掘りせず判決でも裁判所が鵜呑みにして、原告主張を「前提を欠くもの」と断じました。

ダムによる洪水調節により、河道の改修を縮減或いは不要にできる、というダム建設の費用便益論が、肱川でも固定化され、下流への集中豪雨やダム異常洪水時防災操作時の、浸水リスクを大きく高めています。加えて肱川では、下流域に乘越堤をつくり「計画外」の洪水調節も余儀なくされていることから、それを容認するかどうかを含めた河川整備計画そのものの是非を、住民参加を加えて論議することが必要ではないかと思われまます。

### ■2019 年台風 19 号災害「千曲川水害と治水対策について」（上野鉄男会員）

10 月 13 日長野市穂保地区で破堤した千曲川での水害は、当時の流量が 8,387m<sup>3</sup>/s で計画高水流量 9,000m<sup>3</sup>/s を上回っていないにも関わらず、計画高水位 10.75m を 1.71m 上回り、計画堤防高 12.25m を約 20cm 越えていたことが、水害から 4 ヶ月経過した翌年 2 月に公表されました。いっぽうで、国の調査委員会は、ピーク水位が現地堤防高より 0.80m 上回っていたとしており、破堤箇所では堤防が低かった可能性が指摘され、地元住民からも、堤防が低かったことを示す証言が得られています。

国土研では、2006～09 年に千曲川の調査を行い、2009 年「千曲川の河床変動と水害に関する調査研究」をまとめました。この成果と、今回の水害との関係性について説明しました。

- ① 同じ程度の洪水（流量）でも、年々水位が高くなっている。
- ② 下流の「立ヶ花狭窄部」では川幅が一気に狭まり、8,000m<sup>3</sup>/s の場合、その流入に対して 6,000m<sup>3</sup>/s しか流下できておらず、2,000m<sup>3</sup>/s の貯留効果を生じているため、水位が上昇する。
- ③ 高水敷への土砂の堆積が進み、上記の貯留に対して水位上昇をさらに促進している。長野盆地では河床勾配が小さいので、小さい粒径の土砂が堆積しやすい。
- ④ 立ヶ花狭窄部では、河川改修として築堤や橋の架け替え、その取付道路の設置など、洪水の流下を妨げる工事が行われてきた。

上野会員は、明治期に導入された、洪水を堤防の間に閉じ込める連続堤防方式による治水は、堤防の間に洪水だけでなく土砂も閉じ込めることになることから、下流狭窄部による堰上げと土砂堆積のしや

すさという特質を持つ長野盆地においては、特に破堤を招く条件が揃っていたと指摘しました。土砂の流出抑制のための治山対策も軽視されてきたことも、さらに状況を悪化させています。上流の山地で森林を育成しつつ、上流の適切な場所に遊水池を設け、洪水と土砂を溢れさせ、長野盆地など水害に弱い地域に被害が集中することを防止する必要があると述べました。

#### ■2019年台風19号災害「千曲川・堤防の地質構造と破堤原因」(淡河敏昭会員・紺谷吉弘会員)

高水敷の堆積物を現地調査し、千曲川狭窄部での堰上げの影響による流速の低下の状況を明らかにしました。立ヶ花狭窄部から、約5km程度の区間で流速低下が起これ、それぞれ粒径等の異なる土砂の堆積がみられます。

穂保地区での堤防の決壊は、非常にゆっくりとした流れの状態のなかで起こりました。水の引いたあとの痕跡や草の倒れた方向で水の動きを推定することができます。越流後、桜堤として堤防に腹付けされている部分が流出しました。堤防にはS字・樹枝状・雁行の形態の亀裂もみられ、川裏方向への横圧力が生じていたことが分かります。堤防には、パイピングの痕跡も見られました。また、高水敷の侵食断面を観察すると、高水敷の約2m下に古い流路を示す礫層が見られ、河床や高水敷の変化の激しいことが分かります。

国交省は、破堤の原因となりうる堤防中の礫は存在せず、破堤は越流による洗掘が原因と断定し、パイピングやすべり破壊、川表の浸食などを否定していますが、現地の調査によると、どの可能性も否定できません。上下流で異なる堤防断面や、堤防の基盤構造など、さらに調べるべき点が多々見受けられます。

#### ■2019年台風19号災害「浅川ダムと千曲川水害」(奥西一夫会員)

長野盆地(善光寺平)はもともと水害の多発地であり、千曲川は土砂の堆積で平坦化し、蛇行や網状の流れを呈し、その派流が浅川に合流していた時代もありました。善光寺地震や「戌の満水」と呼ばれる歴史的な災害により、千曲川の形態は常に大きく変動してきました。

明治期以降、千曲川両岸に堤防が設置され、砂州の形成により直線上の流路が固定され、堆積により河床上昇も生じてきましたが、浅川は千曲川より低いまま人工の流路が構築され、排水不良の状態が続きました。このため、浅川ではダムによる洪水調節(貯留し、遅らせ放流する)により、千曲川の増水による排水不良を回避することが画策されていますが、この「遅らせ放流」が千曲川の洪水ピークと重なり、かえって内水被害を激化させることが明らかにされています。そして結局、増水した千曲川へはポンプ排水に頼らざるを得ず、また千曲川水位が高い時はポンプが使えません。

浅川ダムでは、流域が小さく治水効果も限られ、計画時にダムの効果を見かけ上大きくするために設定した基本高水流量は過大で、他のダムの例に違わず中小洪水を無用にため込み、総合的な治水を否定する存在となっています。また、ダムサイト周辺は脆弱な地盤構造であり、地すべりや斜面崩壊・浸食が起きやすい状況です。浅川ダムは、いったん契約された本体工事が中止され、その後の知事交代で再開されました。迷走するダムは、下流の地域にとって有害な事実をもたらしています。

また、この地域での治水対策で最も有効なのは、地盤のかさ上げであると指摘しました。

#### ■現地報告(市川久芳会員)

飯山市在住で市議員でもある市川氏は何度も水害にあっており、今回の水害で自分の経営する会社も被災しました。千曲川流域住民の切なる願いは「越水しても決壊しない堤防」を作ることであり、国が示した復旧工法は越水した時、破堤までの時間を引き延ばすだけであり、住民の望む工法ではありません。既に越水しても決壊しない堤防としてアーマーレビー(フロンティア堤防)の技術があるのに、国はそれを普及しようとしていません。

また、飯山市北部にある東京電力の西大滝ダムが千曲川の流下を阻害して飯山盆地での洪水流を滞留させ、樽川への逆流の原因となっています。子や孫に案して暮らせる故郷を残してあげたいと考えています。

### ■2013 台風 18 号災害「福知山造成地水害訴訟の意義と課題」(弁護士：浅井勇希氏)

京都府で日本海に注ぐ由良川中流沿岸において、福知山市が区画整理事業で分譲した宅地が、洪水により浸水しました。区画整理を行っていた地域は、由良川での堤防整備が未了であり、霞堤状態の隙間から洪水が流入し、支流のはん濫と合わせ、この地区だけで 182 戸が床上浸水しました。治水対策が未了であるにも関わらず、土地区画整理事業の着手に伴い市街化区域に編入し、分譲地として福知山市が販売しましたが、購入者に水害リスク等の説明もなく、住民は市に対して損害賠償を求め提訴していましたが、6 月 17 日、京都地裁は住民勝訴の判決を下しました。

市街化区域編入の条件として、国の通達により「50mm/h の降雨で 0.5m の浸水が見込まれる地域」を含めないとされていますが、所要の減災措置を前提に編入しました。また、洪水標識で浸水の危険性を周知する看板の設置が検討されましたが、風評被害に配慮して設置されませんでした。

水害訴訟はとにかく棄却する「絶望の裁判所」と言われています。しかし、水害に関する市民の関心や取り組みの普及、また滋賀県などで先行する流域治水条例の制定などの情勢を鑑み、国賠法での損害賠償請求ではなく、「説明義務・情報提供義務」の観点で減災対策の確立を司法の場で求めるようパラダイムシフトし、審理に対応しました。

市側は、ハザードマップを配布しており情報格差は存在しない、区画整理事業を介した土地売買であり情報提供義務が生じる信頼誠実な関係ではない等の反論を行いました。これに対して、災害対策基本法、水防法、宅建業法で定められている情報提供義務に違反するものとして、購入者の「良好な宅地供給を旨とする区画整理事業」での期待権や、災害でかかる被害の予見可能性、結果回避可能性などに照らし、損害賠償請求を求めました。

今回の訴訟の相手方は河川管理者ではなく、大東水害訴訟判決の影響を受けるものではありませんが、水害に関する行政と市民の役割が、災害関係法令や治水条例で明確になってきていることもふまえ、様々な形で行政責任を追及していく方策がありえると考えられます。

### ■2013 台風 18 号災害「福知山造成地水害—治水と宅地開発の行政責任」(久守一敏会員)

上記の裁判の原因となった水害の実態について、久守会員は現地調査をふまえて報告しました。土地区画整理事業で造成され、浸水被害が生じた石原(いさ)地区では、旧集落が浸水しない高台に存在し、過去の浸水などを意識してつくられているものの、新しい宅地は低い地盤のまま分譲されました。また、農業用の動線が優先され、由良川の無堤状態に変わる洪水防御を取り得る道路にも、農道用の大きなボックスが開けられ、洪水が容易に流入する構造になっています。

由良川には低い乗越堤が設置されており、もともと遊水池として浸水することが前提となる土地です。また、河川改修は用地買収が難航しており、その箇所から容易に浸水が始まる状況でした。

また、支流である大谷川は、土地区画整理施工地区を一部貫通し、取り巻くように河道をとっていますが、河川管理者である京都府は抜本的な改修を同時に行っておらず、石原地区の浸水と同時に、大谷川の自己流による被害を受けています。ところが、その被害を受けた人々は、旧集落の市民であり、事業を推進してきた立場から、表立って苦情を表していません。

良好なまちづくりをめざすはずの区画整理で、被害のない旧集落、被害を受けた旧集落、被害を受けた転入者といった住民の分断が生じ、ギスギスした地域社会に陥っています。

また、浸水被害を受けつつ、売れ残った保留地については、いまだに浸水リスクを説明しないままの

チラシや看板により、分譲が続いています。当然これらに興味を示す買い手も現れず、区画整理事業が正常に精算完了できるのか、まったく見通せない状況です。

単に分譲・建築が法的に可能な土地を供給するのが、土地区画整理ではありません。良好な宅地を供給する目的を擁する土地区画整理法の趣旨には、十分な防災性や良心的なコミュニティも含まれていなければなりません。土地を求める人々は、そういった種々の条件を期待し、多額の投資を行っていることを行政は踏まえなければならないと考えられます。

(このテーマは、6月6日に国土研事務所で「水害研究会」を開催し、討議した結果をふまえて報告されました。)

## 総合討論の記録

大豊（司会）：残り時間が短くなってしまいましたが、総合討論を始めます。

野々村（長野市議）：国土研の皆さんには浅川ダムの闘いから始まって今回の千曲川水害についても大変お世話になりました。今、現地では決壊した堤防を補修して被覆型堤防になりました。住民の皆さんの本当に切実な要求が寄せられる中で、被覆型の堤防が実現しました。地元長沼地区を中心に切実な思いで国交相に対して意見を挙げてきた結果だと思えます。ただ、浅川の内水災害については、対策が、災害が起きる前よりも後退してしまっていて、排水機場の復旧が4年後になると言う状況で、ここは本当に深刻な事態になっています。さらに今日の報告を聞いて、どうすればよいかと考え込んでしまいます。堤防の嵩上げを要求してきましたが、遊水地や田んぼダムのことについて改めて考える必要があると感じました。遊水池について、長野市長は県の方に要望するようになり変わりましたが、新たな闘いが今始まっているところです。長沼にしても豊野にしても、家をなくした皆さんは本当に残るも地獄、外に出て行くのも地獄というような中で、国の補償が少ないと言う中で皆さん必至で農地を復旧し、家を建て替え、頑張っているところです。私たち議員団もしっかり頑張っていきたいと思っています。篠ノ井の唐猫神社の近くで、千曲川の溢水で決壊寸前になった所の改修が行われていますが、残念ながら被覆型になっていないという問題があります。長野市も私たち住民と同じ立場に立って、被覆型の堤防を要求して行くということで、今の市長は浅川ダムの推進派ではなかったのもやりやすいという面もありますが、市も一緒になって国を動かそうとしています。ただ、浅川については、内水災害について、これから私たちももう一度、いろんな形で、運動を立て直してやっていきたいと思うので、皆さんのお力をお借りできればありがたいです。今回はとても良い企画だったので、頑張って長野からやってきましたが、時間的に苦しいので、できれば日曜日に開催して貰えるとありがたいと思います。

大豊：ありがとうございます。ポンプ場の復旧に4年もかかるというのは腹立たしい感じですが、仮設（ポンプ）は当然バックアップされているのでしょうかね。

野々村：足りない分はポンプ車です。

大豊：動力源や能力の確保を含めて行政責任を果たさせると言うところは必要かなと思います。この件に関して、または他のことで・・・

野々村：豊野地域は長野市と合併する前に町が開発した所で、3回、4回と水害に遭っている地域なんですけど、今裁判で闘うなどの形にはなっていませんが、何十年も前のことですが、そういう責任を糺すことはできないのでしょうか。

大豊：古い開発で新しい災害が起きると言う・・・どんどん状況が変わってゆくので、当然、被害が生じるに至った時点での判断だと言うことになろうかと思いますが、国家賠償の対象にはなら

ないと思いますが。

浅井：弁護士として当然、事項の問題は常に頭に入れます。例えば私たちがやっている福知山の事例で言えば、そもそも市街化地域に指定したこと自体が問題だと話しましたが、それが違法かと言うと、20年以上も前になると、違法行為とか国家賠償とかは、損害は生じてから3年、そういうのがいつ行為があって、行為の時から20年経つともう責任が取れないということになってしまうので、私たちは市街化地域指定の違法そのものを主張はしていません。あくまでも土地を買って損害が発生したのが昨年なので、ここから3年以内に裁判を起こそうということをやったので、昔のことを全部問うのは難しいことかなと思っています。

加納：まず、大東水害のことなんかを考えた場合は、未改修河川のところで、そんなものを作ってどうするのという話があって、今の話もそうです。非常に単純な話だと、亀岡の場合もそうですが、開発することによって、排水力が落ちることは事実だと思います。今もそうだし、昔もそうだから、それら法的責任を考えると、やはり今日の大谷川の場合もそうですが、そんな開発をしたために雨水が流出しやすくなったのだから、今も法的責任は残っています。今からでも排水をちゃんとやれと言うべきだし、その根拠になるのは、開発で排水能力が落ちたことを、何年前であろうが追求し続けなければいけないと思います。訴訟では最近亀岡でも言うようになっていますが、排水能力が落ちることがあってはならないということを強く言うべきだと思います。

大豊：岡山とか愛媛の大洲もそうなんですが、では市街化地域を、ハザードマップでは濃い紫の指定になっているのに、相変わらず市街化地域にしている。都市計画と防災性の矛盾のようなものをこれから考えてゆくという動きが無きにしもあらずですが、あまり本格的に考えてこなかった。京都府の区画整理が代表的な例で、先日京都地裁で判決があって、100年確率の水害は起きないという判決で、まるで「天にまします京都地裁」とも言うべき状況です。やはり治水制度を河川管理者そのものに、争いを移そうとしても、まだまだハードルが高い。ただ、それに関してやっていかないと何も変わっていかないという問題があるのかなと。勝てる見込みがあるかどうかという見込みを含めて、まさにこれからの話ですが。

加納：訴訟で勝てるかどうかということと、治水能力が弱まっているということは何とかするというのは設定の問題でもあるわけだし、市街化した所が洪水になるというのはおかしいわけでしょう。やはり、市民にも徹底し、市役所にも徹底してやるということを運動の面でやるべきだと思います。

大豊：時間が押しているのでそろそろまとめに入りたいが、議論のある方は国土研事務所に連絡をお願いします。

中川：先程浅川ダムについて、ピークを遅らせる放流をするので、千曲川のピークと重なってしまうという話がありましたが、もう一つは、治水専用ダムで、穴あきダムとか、自然調節する場合の問題点のひとつとしてあるのは、全ての洪水をカットするというところから生じる問題です。大洪水をカットして水害を防ぐのが主目的ですが、中小洪水には下流河道の汚れをフラッシュして河道を常に新鮮な状態にする役割があるのを、それもすべてカットするので、フラッシュする機能がなくなります。これは非常に大きい問題です。

大豊：それは穴あきダムにゲートを付けるということではないですね。ダムをなくする必要があるということですね。

中川：その通りです。

大豊：時間になったので、不十分ながら、これで総合討論を終わります。